



10. Januar 2022

**Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag
Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021
(Drucksache 20/300)**

Prof. Dr. Alexander Thiele

Professur für Staatstheorie und Öffentliches Recht, insb. Staats- und Europarecht

Prorektor für Digitalisierung und Innovation

Tel.: +49 (0)30 766 83 75-100
Fax: +49 (0)30 766 83 75-119

E-Mail: alexander.thiele@businessschool-berlin.de

Internet:
www.businessschool-berlin.de

A. Ökonomischer und pandemischer Hintergrund

1. Die Konjunktorentwicklung ist aufgrund der Pandemiesituation weiterhin äußerst volatil, jede Prognose ist mit erheblichen Auf- und Abwärtsrisiken behaftet.¹ Vor diesem Hintergrund geht die Bundesregierung davon aus, dass erhebliche finanzwirksame Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Abmilderung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen erforderlich sind. Dabei geht es ihrer Ansicht nach nicht mehr nur um kurzfristige und unmittelbare Schutz-, Hilfs- und Überbrückungsmaßnahmen, sondern zunehmend auch um konjunkturstützende erhöhte staatliche Investitionen sowie die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen. Diese seien ein wesentliches Element zur nachhaltigen Bewältigung der Pandemie.

2. Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode geht von einem erheblichen Nachholbedarf im Bereich der staatlichen Finanzierung bzw. der Förderung privatwirtschaftlicher Ausgaben für bedeutende Zukunfts- und Transformationsaufgaben etwa in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung aus. Diese seien aber eine wesentliche Voraussetzung, um die Folgen der Krise schnell zu überwinden, die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu sichern und nachhaltig zu stärken. Die Herbstprojektion der Bundesregierung vom 21. Oktober 2021 habe bestätigt, dass die gesamte Investitionstätigkeit der deutschen Volkswirtschaft in den Jahren 2020 und

¹ Vgl. Gemeinschaftsdiagnose #2-2021, S. 11. Seitdem ist die Unsicherheit aufgrund der Omikron-Variante noch einmal drastisch angewachsen.



2021 preisbereinigt deutlich unter der Herbstprojektion für diesen Zeitraum geschätzten Volumens geblieben ist.

3. Der allgemeine Bundeshaushalt 2021 sieht eine Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme in Höhe von 240 Milliarden Euro vor. Zuletzt stellte der Deutsche Bundestag im Zusammenhang mit dem Beschluss des ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 am 23. April 2021 eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, fest und ermöglichte damit diese erhöhte Nettokreditaufnahme (Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG). Wenngleich die bisher eingesetzten Mittel Wirkung gezeigt hätten, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzufedern und somit Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern, sei das Wachstum im Jahr 2021 geringer ausgefallen, als noch im Frühjahr erwartet. Die erneut steigende Infektionsdynamik und die Unsicherheiten über eine neu auftretende Virusvariante stellen nach Ansicht der Bundesregierung weiterhin ein hohes Risiko für die weitere Entwicklung dar.

4. Die Bundesregierung geht daher davon aus, dass die Finanzpolitik weiterhin ihren Beitrag leisten muss, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu lindern. Öffentliche Investitionen und die Förderung privater Investitionen, die die notwendige Transformation zu einer klimaneutralen Volkswirtschaft befördern, leisteten in diesem Zusammenhang einen wesentlichen Beitrag.

5. Mit dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 sollen dem Energie- und Klimafonds aus diesen Gründen zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Milliarden Euro zugeführt werden, wodurch sich zugleich das Erfordernis einer weiteren gesetzlichen Ermächtigung ergibt. Bereits im Jahr 2020 (und damit noch unter der alten Bundesregierung) wurden diesem Fonds im Zusammenhang mit dem Konjunktur- und Zukunftspaket im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 zusätzliche Mittel in Höhe von rund 28 Milliarden Euro zugewiesen. Im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 wurden dazu allerdings zusätzliche Kreditermächtigungen erteilt, deren Zulässigkeit sich nach Auffassung der damaligen Bundesregierung ebenfalls aus Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ergab.

6. Im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 erfolgt hingegen keine zusätzliche Kreditermächtigung. Stattdessen erfolgt die Zuweisung ohne eine Erhöhung der bereits im Haushalt 2021 erteilten ursprünglichen Kreditermächtigungen in Höhe von insgesamt 240 Milliarden Euro. Diese Gesamthöhe bleibt folglich unangetastet. Das ist möglich, da sich entgegen den im Zeitpunkt der ersten Haushaltsaufstellung angenommenen Prognosen im Haushaltsvollzug Mehreinnahmen und Minderausgaben abgezeichnet haben, so dass vor dem Hintergrund der ursprünglichen Planung diese Kreditermächtigungen nicht mehr benötigt werden.



7. Anstatt die bereits erteilten Kreditermächtigungen verfallen zu lassen, werden diese in dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 in Höhe von insgesamt 60 Milliarden „umgewidmet“ und dem Energie- und Klimafonds zugeführt. Diese Mittel ergänzen damit die bereits im Jahr 2020 dem Energie- und Klimafonds zugewiesenen Mittel. Sie dienen nach Ansicht der Bundesregierung ausdrücklich der weiteren Pandemiebewältigung und sind danach zur mittel- bis langfristigen Überwindung der pandemiebedingten Notsituation erforderlich. Gerade ihre Langfristigkeit und damit die Möglichkeit, Finanzierungen über mehrere Jahre sicherzustellen, gewährleiste die notwendige Planungssicherheit für die Folgejahre als zwingende Voraussetzung für zusätzliche private Investitionstätigkeit. Diese zusätzlich mögliche und verlässliche finanzielle Absicherung notwendiger Transformationsaufgaben habe eine wichtige Signalwirkung und setze bedeutende wirtschaftliche Impulse, ohne die Ermächtigung von Krediten zu erhöhen.

8. Zwar wird die bereits beschlossene Ermächtigung zur Kreditaufnahme damit nicht erhöht, die Kreditaufnahme selbst wird aber, anders als bisher vorgesehen, erst in den Folgejahren kassenwirksam, wenn der jetzige Energie- und Klimafonds nach seiner angestrebten Weiterentwicklung zum Klima- und Transformationsfonds die übertragenen Mittel einsetzt. Das erfolgt voraussichtlich zu einem Zeitpunkt, in dem die konjunkturelle Ausgangslage eine zusätzliche Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht mehr gestatten würde. Zumindest ist aktuell nicht absehbar, inwieweit dies der Fall ist. Kreditaufnahme und Ausgabe der Kreditmittel fallen in zeitlicher Hinsicht dadurch weit auseinander, was zur Sicherung der mittelfristigen Planbarkeit in einem ökonomisch volatilen Umfeld von Seiten der Bundesregierung auch gerade bezweckt wird. Das betont die Begründung des Gesetzesentwurfs gleich an mehreren Stellen.

9. Zusätzlich zu der skizzierten „Umbuchung“ wird mit dem Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt auch die buchungsmäßige Behandlung von Zuführungen zu Sondervermögen (rückwirkend ab dem Jahr 2020) modifiziert. Im Unterschied zur bisherigen an den Finanzierungssalden der Sondervermögen orientierten Buchungssystematik, bei der ein Überschuss eines Sondervermögens aus der Zuweisung aus dem Kernhaushalt das entsprechende Defizit bzw. die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ausgeglichen hat, werden nunmehr an Stelle der Finanzierungssalden der Sondervermögen die Zuführungen des Kernhaushalts an die Sondervermögen unmittelbar berücksichtigt. Ziel ist es dadurch einerseits Planungsunsicherheiten bei der Aufstellung des Haushalts zu beseitigen, da die bisher erforderlichen Schätzungen der Finanzierungssalden entfallen, die sich häufig als unzutreffend herausgestellt haben. Zudem wird die Buchungstechnik bei den Sondervermögen der Buchungstechnik beim Kernhaushalt angeglichen. Rücklagenzuführungen zu Sondervermögen werden nunmehr also genauso gebucht, wie dies beim Kernhaushalt bereits der Fall ist.



10. Diese Neuregelung erfolgt rückwirkend ab dem Jahr 2020. Das führt zu gewissen Korrekturen im Hinblick auf den die Kreditregelgrenze überschreitenden Betrag und angesichts der damit einhergehenden Rückzahlungsverpflichtungen auch auf den Stand des in Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG vorgesehenen Kontrollkontos. Der die Regelgrenze überschreitende Betrag erhöht sich dadurch im Jahr 2020 von rund 41,9 Milliarden Euro auf 69,6 Milliarden Euro. Der Stand des gegenwärtig einen Überschuss aufweisenden Kontrollkontos verringert sich dementsprechend von 52,0 Milliarden Euro auf 47,7 Milliarden Euro.

11. Die rückwirkende Regelung soll eine systemgerechte Umstellung und eine korrekte Erfassung der bereits in der Vergangenheit erfolgten Zuführungen in Höhe von rund 28 Milliarden Euro ermöglichen, die nach der alten Regelung noch nicht berücksichtigt wurden. Zusätzlich wird dadurch sichergestellt, dass sämtliche durch die Coronapandemie erfolgten Kreditaufnahmen in einheitlicher Form verbucht werden, unabhängig davon, ob sie den Kernhaushalt oder Zuführungen an Sondervermögen betreffen.

B. Verfassungsrechtliche Bewertung

12. Verfassungsrechtlich sind mit dem Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 **zwei Fragenkomplexe** aufgeworfen, die in dieser Form bisher in der Praxis nicht aufgetreten und daher auch vom Bundesverfassungsgericht (noch) nicht beantwortet worden sind:

- Besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht, nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG bereits erteilte Kreditermächtigungen verfallen zu lassen, sofern diese im Haushaltsvollzug aufgrund einer verbesserten Einnahmesituation für die ursprünglichen Zwecke nicht mehr benötigt werden? Sofern dies nicht der Fall ist: Unter welchen Voraussetzungen ist eine Nutzung dieser Kreditermächtigungen für andere Zwecke möglich, insbesondere für die Zuführung an Sondervermögen, deren Ausgaben erst in späteren Jahren kassenwirksam werden, wenn die ökonomischen Voraussetzungen einer die Regelgrenze überschreitenden Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG (nach aktuellen Prognosen) voraussichtlich nicht mehr gegeben sind?
- Unter welchen Voraussetzungen kann der Gesetzgeber die Vorgaben für die buchungsmäßige Erfassung der Zuführungen an Sondervermögen modifizieren? Unter welchen Umständen ist eine solche Modifikation auch für die Vergangenheit möglich?

Diese beiden verfassungsrechtlichen Fragenkomplexe sollen im Folgenden nacheinander beantwortet werden. Dabei wird sich herausstellen, dass der **zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021** insgesamt als **verfassungsgemäß** anzusehen ist.

I. Verfassungsmäßigkeit der „Umbuchung“ bestehender Kreditermächtigungen

13. Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG sieht vor, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, wobei diesem Grundsatz nach Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG für den Bund Genüge getan ist, soweit die Einnahmen aus Krediten 0,35% des nominalen BIP nicht überschreiten. Zusätzlich sind nach Art. 115 Abs. 2 S. 3 GG bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwing symmetrisch zu berücksichtigen (Konjunkturkomponente). Die sich daraus ergebende Regelobergrenze für die Kreditaufnahme ist im Hinblick auf die Konjunkturkomponente bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz neu zu berechnen. Die aktualisierte Regelobergrenze für die Kreditobergrenze beträgt im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt danach 33,169 Milliarden Euro.

14. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ermöglicht jedoch im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, eine Überschreitung dieser Regelobergrenze. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber im allgemeinen Bundeshaushalt 2021 angesichts der andauernden Coronapandemie Gebrauch gemacht.² Dass die Coronapandemie eine solche Notsituation darstellte und weiterhin darstellt, wird von keiner Seite ernsthaft bestritten. Die Nettokreditaufnahme betrug danach insgesamt 240,176 Milliarden Euro. Diese Nettokreditaufnahme wird durch den Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt nicht verändert. Die aktualisierte Regelobergrenze wird nunmehr folglich um einen Gesamtbetrag von 207,007 Milliarden Euro überschritten.

15. Art. 115 Abs. 2 S. 6 ermächtigt zwar prinzipiell zu einer beitragsmäßig nicht limitierten Überschreitung der Regelobergrenze.³ Allerdings wird nach überwiegender Ansicht verlangt, dass die über die Regelobergrenze hinausgehende Staatsverschuldung dazu bestimmt und geeignet sein muss, die Notsituation zu beseitigen (Verursachungszusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Beseitigung der konkreten Notsituation; Krisenkonnexität).⁴ Das Vorliegen einer

² Die Schuldenbremse ist insofern nicht „ausgesetzt“, vielmehr wird von einer vorgesehenen Ausnahbestimmung Gebrauch gemacht, zutreffend klarstellend *T. Petzold*, Das Ende der Schuldenbremse?, KJ 2021, 397 ff.

³ *W. Heun*, in: H. Dreier, GG-Kommentar Band III, 3. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 38; *C. Gröpl*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 17.

⁴ *R. Wendt*, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a; *C. Gröpl*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 17 ff. mit weiteren Nachweisen aus der Literatur.



Notsituation ermächtigt den Haushaltsgesetzgeber mithin nicht zu einer grenzenlosen Verschuldung. Zu fordern ist vielmehr eine Krisenkonnexität der Verschuldungshöhe und der Kreditverwendung (relative Verschuldungsgrenze), die vom Haushaltsgesetzgeber darzulegen ist und verfassungsgerichtlich jedenfalls auf ihre Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit zu überprüfen ist.⁵ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass – abhängig von der Art der Krise und ökonomischen Auswirkungen – bereits die Kreditaufnahme als solche zu einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und damit zu einer Überwindung der Krise beitragen kann, da sie verhindert, dass allgemeine Ausgaben an anderer Stelle während der Krise gekürzt werden müssen, so dass nicht zuletzt die automatischen Stabilisatoren ihre volle Wirkung entfalten können. Auch kreditfinanzierte rein konsumtive Ausgaben können zudem geeignet sein, zur Beseitigung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Notsituation beizutragen (Abwrackprämie). Dieser Aspekt spricht dafür, stets die Besonderheiten der konkreten Notsituation zu berücksichtigen und die Anforderungen an die Geeignetheit der kreditfinanzierten Ausgaben nicht pauschal zu hoch anzusetzen bzw. einen angemessenen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers zu akzeptieren. Jedenfalls führt das Erfordernis eines „unmittelbaren Veranlassungszusammenhangs“⁶ vor diesem Hintergrund kaum weiter, da es stets die Eigenarten der jeweiligen Notsituation sind, die in einer wertenden Gesamtbetrachtung ergeben, wann unter Beachtung der Zwecke des Art. 115 Abs. 2 GG eine hinreichende Krisenkonnexität anzunehmen ist.

16. Anders gewendet: Was unter „unmittelbar“ zu verstehen ist, lässt sich sinnvollerweise nicht pauschal beantworten, da letztlich alle Folgen einer Notsituation in irgendeiner Form als unmittelbar oder mittelbar interpretiert werden können – der Begriff der Unmittelbarkeit verdeckt (bewusst), dass hier stets (normative) Wertungen im Spiel sind. Dass etwa ein einmaliges und regional begrenztes Hochwasser in dieser Hinsicht anders zu bewerten ist, als eine mehrjährige, die Wirtschaft im gesamten Bundesgebiet massiv beeinträchtigende, nachgerade lähmende Pandemie, leuchtet unmittelbar ein. Während es im ersten Fall vornehmlich um Wiederaufbaumittel und regional begrenzte finanzielle Unterstützungen gehen wird, können im zweiten Fall auch allgemeine, die Gesamtwirtschaft belebende finanzielle Aufwendungen nicht von vornherein als „mittelbar“ (und damit nichtkreditfinanzierungsfähig) qualifiziert werden. Wenn insofern ausgeführt wird, dass die durch die Notsituation ermöglichte Nettokreditaufnahme nicht als Begründung verwendet werden darf, „politische Programme umzusetzen, zu beschleunigen oder sonst zu fördern, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda waren und nicht

⁵ R. Wendt, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a.

⁶ So C. Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 20 f.



unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen“,⁷ mag man dem prinzipiell zustimmen. Wirklich weiterführend für den konkreten Fall ist eine solche Aussage jedoch nicht. Denn entscheidend bleibt auch dann die Frage, was man in diesem Zusammenhang unter unmittelbar verstehen will, was erneut nur unter Berücksichtigung der konkreten Notsituation und ihren ökonomischen Auswirkungen sowie die Wertungen des Art. 115 Abs. 2 GG beantwortet werden kann. Auch nach der soeben zitierten Formulierung erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass auch bei solchen älteren politischen Programmen die geforderte Unmittelbarkeit besteht. Mit anderen Worten: Es kommt eben doch auf die Art der Krise an.

17. Diese Krisenkonnexität soll im Hinblick auf die bereits im allgemeinen Haushalt vorgesehene Ermächtigung zur Neuverschuldung in Höhe von 240,176 Milliarden Euro an dieser Stelle unterstellt werden. Es wird mithin davon ausgegangen, dass diese Überschreitung der Regelobergrenze im ursprünglichen Haushaltsgesetz 2021 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden war.

18. Das Grundgesetz enthält allerdings keine expliziten Vorgaben wie zu verfahren ist, sofern ursprünglich verfassungsmäßig gewährte Kreditermächtigungen aufgrund einer positiven Entwicklung im Haushaltsvollzug nicht mehr benötigt werden. Diese Frage ist daher unter Rückgriff auf die juristische Methodik und unter Berücksichtigung des Telos des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu beantworten.

19. Dabei ist nach allgemeinen Regeln zunächst der Ausnahmecharakter des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu berücksichtigen; die Auslegung darf nicht dazu führen, dass dieser Ausnahmecharakter unterhöhlt wird und dadurch der Zweck des gesamten Art. 115 Abs. 2 GG – die Kreditaufnahme des Bundes zur Sicherung der finanziellen Interessen „kommender Generationen“ wirksam zu begrenzen – unterlaufen wird. Daraus dürfte zunächst folgen, dass eine „Umwidmung“ bereits erteilter Kreditermächtigungen jedenfalls dann nicht mehr zulässig sein kann, wenn die wirtschaftliche Entwicklung zum Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushalts eine neuerliche Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht mehr zuließe, weil die Not-situation bereits vollständig überwunden ist. Entgegen der Intention der Regelung des Art. 115 Abs. 2 GG würde die unerwartet positive wirtschaftliche Entwicklung andernfalls den finanziellen Spielraum des Bundes erhöhen, obwohl Art. 115 Abs. 2 GG gerade vom Gegenteil ausgeht: Der finanzielle Spielraum wird danach in der Krise, nicht nach deren Überwindung erweitert. Um eine solche Situation geht es im Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 jedoch gerade

⁷ C. Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 20.



nicht. Dass die Coronapandemie und damit die für Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG relevante Notsituation aktuell noch andauert, sich möglicherweise sogar wieder verschärft, wird von niemandem bestritten und ist zuletzt auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestätigt worden.⁸ Nach allgemeiner Auffassung ist gegenwärtig vielmehr davon auszugehen, dass die coronabedingte Notsituation noch bis (mindestens) Ende 2022 fortbesteht, möglicherweise aber auch noch im Anschluss anhält.

20. Aus dem Ausnahmecharakter folgt zudem, dass eine entsprechende Umbuchung bestehender Kreditermächtigungen auch dann ausscheiden muss, sofern die nunmehr vorgesehenen kreditfinanzierten Ausgaben keinerlei Krisenkonnexität aufweisen, sie also unter keinem Gesichtspunkt geeignet erscheinen, zur Beseitigung der fortbestehenden Krisenfolgen beizutragen. Andernfalls könnte die für die Krisenbeseitigung gedachte Ausnahmeregelung genutzt werden, um nicht krisenbedingte Ausgaben zu finanzieren. Das aber wäre mit dem Sinn und Zweck des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht vereinbar. An dem Erfordernis der Krisenkonnexität führt verfassungsrechtlich mithin kein Weg vorbei. Auch um eine solche Konstellation handelt es sich beim Zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt (und entgegen vereinzelt Medienberichten) jedoch nicht. Die vorgelegte Begründung betont (wie dargelegt) immer wieder, dass die Zuführung an den Energie- und Klimafonds der mittel- bis langfristigen Überwindung der Pandemiefolgen zu dienen bestimmt ist und insbesondere die erforderliche Planungssicherheit insbesondere für private Investitionen in diesem Bereich sichern soll, die pandemiebedingt deutlich zu gering ausgefallen sind.

21. Aus dieser vom Haushaltsgesetzgeber vorgetragenen Krisenkonnexität ergibt sich allerdings nicht automatisch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der damit einhergehenden Umbuchung bestehender Kreditermächtigungen. Wie erläutert, gilt es vielmehr die Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der vom Haushaltsgesetzgeber vorgetragenen Krisenkonnexität zu überprüfen, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass eine Auszahlung der finanziellen Mittel durch den Energie- und Klimafonds jedenfalls zu einem beträchtlichen Teil erst erfolgen wird, wenn die Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG voraussichtlich nicht mehr gegeben sind (also ab 2023). Die Darlegungs- und Begründungsanforderungen dürften dabei umso strenger ausfallen, je weniger die kreditfinanzierten Mittel der direkten Krisenbewältigung und je mehr diese der längerfristigen Stabilisierung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung dienen.

⁸ *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 6, Rn. 15.

22. Wie dargelegt, sind die konkreten Anforderungen an die Krisenkonnexität der kreditfinanzierten Ausgaben jedoch vor dem Hintergrund der konkreten Notsituation zu bestimmen. Es ist daher nicht möglich, diese den Zuführungen an den Energie- und Klimafonds pauschal abzusprechen. Insofern sind zunächst die Besonderheiten der Coronapandemie und die sich daraus ergebenden konkreten Konnexitätsanforderungen zu ermitteln. Dabei ließe sich zunächst argumentieren, dass die konkreten Konnexitätsanforderungen in diesem Fall bereits deshalb reduziert sind, weil es sich nicht um die Erteilung neuer, sondern um die Umbuchung bereits bestehender Kreditermächtigungen handelt. Insoweit ließe sich möglicherweise argumentieren, dass die Nutzung bestehender (verfassungsmäßig erteilter) Kreditermächtigungen anders zu bewerten ist, als die in einem Nachtragshaushalt erfolgende Erweiterung der Kreditermächtigungen (wie es im Jahr 2020 der Fall war). Vor dem Hintergrund des Zwecks der Regelung des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG dürfte dies aber keinen Unterschied machen. Mit der veränderten wirtschaftlichen Lage tritt vielmehr eine neue Gesamtlage ein, die eine Neubewertung auch im Hinblick auf die Nutzung bereits bestehender Kreditermächtigungen erfordert – so wie es etwa auch bei der Berechnung der Konjunkturkomponente der Fall ist. Aufgrund der im Vergleich zum ursprünglichen Haushaltsgesetz positiveren wirtschaftlichen Entwicklung wäre eine so umfangreiche Kreditermächtigung jedenfalls anders zu bewerten als das bei der ursprünglichen Haushaltsaufstellung der Fall war. Erneut würde andernfalls die positive wirtschaftliche Entwicklung den finanziellen Spielraum erhöhen bzw. die Kreditaufnahme durch die Herabsetzung der Konnexitätsanforderungen jedenfalls erleichtern, was dem Zweck des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG widersprechen würde.

23. Eine Herabsetzung der Konnexitätsanforderungen kann sich jedoch im Einzelfall daraus ergeben, dass Sinn und Zweck der mit der Kreditaufnahme ermöglichten Ausgaben dem Sinn und Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG und seiner Ausnahmeregelung nicht entgegenstehen oder mit diesen sogar gleichlaufend sind. Der allgemeine Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG wird in der Verhinderung einer allzu großen finanziellen Belastung künftiger Generationen gesehen (wenngleich dies aus ökonomischer Sicht in seiner Pauschalität fragwürdig erscheint).⁹ Sofern die angestrebten kreditfinanzierten Ausgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht jedoch dazu beitragen, solche finanziellen Belastungen der zukünftigen Generation explizit zu reduzieren, tragen diese gewissermaßen ihrerseits dazu bei, den Zweck des Art. 115 Abs. 2 GG zu fördern. Beides dient dann den finanziellen Interessen zukünftiger Generationen. Genauso verhält es sich bei heutigen finanziellen Investitionen in die Bekämpfung des Klimawandels. Schon gegenwärtig ist absehbar, dass die aktuellen Schadstoffemissionen zukünftige Generationen nicht nur in ihrer Lebensqualität beeinträchtigen werden, sondern zudem mit beachtlichen finanziellen Lasten

⁹ Dazu nur A. Thiele, Staatsverschuldung und Demokratie, Leviathan 2018, 336 ff.

einhergehen, die durch jetzigen effektiven Klimaschutz drastisch gesenkt werden können.¹⁰ Insofern aber wäre es wenig zweckmäßig die Regelung des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG in einer Weise zu interpretieren, die dazu führt, dass die finanziellen Belastungen zukünftiger Generationen zwar nicht durch den Schuldendienst, dafür aber durch die aufgrund versäumter finanzieller Anstrengungen in der Gegenwart massiven Aufwendungen für den Klimaschutz in der Zukunft möglicherweise sehr viel stärker belastet werden. Mit einer ähnlichen Argumentation wird bereits seit längerem dafür argumentiert, die *positiven* finanziellen Auswirkungen heutiger Investitionen bei der Ausgestaltung von Schuldenbremsen jedenfalls zu berücksichtigen (goldene Regel) – zuletzt sehr deutlich durch *Olivier Blanchard*.¹¹ Es liegt insofern nahe, verhinderte *negative* finanzielle Auswirkungen entsprechend zu behandeln. Das führt zwar nicht dazu, dass entsprechende kreditfinanzierte Ausgaben von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG generell nicht mehr erfasst würden (wenngleich es sinnvoll erscheint, über die Einführung einer solchen „grünen goldenen Regel“ nachzudenken). Es führt aber jedenfalls zu einer Herabsenkung der Anforderungen an die notwendige Krisenkonnexität im Vergleich zu Ausgaben, bei denen ein solcher Gleichlauf der Zwecke nicht gegeben ist. Die besondere Bedeutung eines effektiven Klimaschutzes gerade im Hinblick auf zukünftige Generationen ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss aus dem Jahre 2021¹² explizit betont worden. Je größer der Gewinn finanzieller Spielräume durch heutige Ausgaben und je geringer die finanziellen Belastungen durch eine heutige Schuldenaufnahme sind, desto stärker spricht dieses Argument für die Zulässigkeit entsprechender Kreditaufnahmen und damit für eine Absenkung der Anforderungen an die nachzuweisende Krisenkonnexität.

24. Eine solche Reduktion kommt daher auch umso eher in Betracht, je weniger das Argument einer finanziellen Belastung künftiger Generationen durch die Schuldenaufnahme aufgrund der aktuellen Finanzierungsbedingungen für den Bund durchschlägt. Die (vermeintliche) Belastung zukünftiger Generationen wird insoweit nämlich zentral mit den enormen Zinsbelastungen begründet, die sich durch die Schuldenaufnahme ergeben. Unabhängig davon, ob dieses Argument als solches überzeugt, wird man dann jedoch günstige Zinskonditionen bei der Ermittlung der konkreten Konnexitätsanforderungen nicht pauschal außer Acht lassen können, sofern es

¹⁰ R. Wendt, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 11. Dieser strukturelle Gleichlauf zwischen den Zielen des Art. 115 und Art. 20a GG ist von Josef Isensee bereits frühzeitig herausgearbeitet worden, siehe J. Isensee, in: FS Friauf, S. 705 ff.

¹¹ O. Blanchard, Why low interest rates force us to revisit the scope and role of fiscal policy: 45 takeaways | PIIE, No. 17: „Public investment spending, to the extent that it generates future increases in fiscal revenues, can be partly financed by debt without threatening debt sustainability, something that any rule should reflect. Too often, the application of simple rules has led to inefficient cuts in public investment.“

¹² BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18 u.a.

um kreditfinanzierte Aufgaben geht, denen ihrerseits eine besondere Bedeutung für die finanzielle Entlastung zukünftiger Generationen zukommt.¹³ Anders gewendet: Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG steht einer ausnahmebedingten Kreditfinanzierung umso weniger entgegen, je weniger die Kreditfinanzierung selbst zu einer zins- und tilgungsbedingten finanziellen Zukunftsbelastung führt und je mehr die kreditfinanzierten Ausgaben zu einer Reduktion finanzieller Zukunftsbelastungen beitragen. Dass die Kreditkonditionen für den Bund aktuell außerordentlich günstig sind, muss an dieser Stelle nicht explizit betont werden – allein im Jahr 2021 lag der „Zinsgewinn“ des Bundes bei rund sechs Milliarden Euro.

25. Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe erweist sich die **Zuführung an den Energie- und Klimafonds als verfassungsgemäß**. Die Bundesregierung bzw. der Haushaltsgesetzgeber haben in ausreichender Form dargelegt, dass die Zuführung der mittelfristigen Überwindung der Coronapandemie dient. Diese Einschätzung erweist sich angesichts der Besonderheiten der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie und unter Berücksichtigung der in diesem Fall herabgesetzten Anforderungen an die notwendige Krisenkonnexität als nachvollziehbar und vertretbar. Sofern man dem Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG eine entsprechende Voraussetzung entnehmen will, besteht angesichts der Besonderheiten der Coronapandemie mithin bei der Zuführung an den Energie- und Klimafonds der erforderliche „unmittelbare Veranlassungszusammenhang“.

26. Die Bundesregierung bezweckt mit der Zuführung an den Energie- und Klimafonds zunächst eine Überwindung der dramatischen ökonomischen Auswirkungen der Coronapandemie und damit der Krise, die zu einer zusätzlichen Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ermächtigt. Dass mit den zugeführten Mitteln zudem der Klimawandel bzw. dessen Folgen abgeschwächt werden sollen, steht dem nicht entgegen, da es insoweit nur darauf ankommt, dass es um die Verbesserung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung geht, die durch die Coronapandemie auch im Hinblick auf die notwendigen Investitionen im Klimabereich erheblich beeinträchtigt worden ist. Auch der Umstand, dass der Energie- und Klimafonds bereits sehr viel früher errichtet wurde, spielt daher keine Rolle.¹⁴ Entgegen manchen Darstellungen in der Öffentlichkeit geht es gerade nicht darum, die durch die Pandemie ermöglichte Kreditaufnahme

¹³ Zum generell erweiterten finanziellen Spielraum aufgrund des weltweit niedrigen Zinsniveaus auch O. Blanchard, *Why low interest rates force us to revisit the scope and role of fiscal policy: 45 takeaways* | PIIE, No. 11: „The fact that $r < g$ has important implications for debt dynamics. Put simply, it gives countries more fiscal space. They can run (some) primary deficits and keep their debt ratios (the ratio of debt to GDP) constant, or even decrease them.“

¹⁴ In diesem Sinne wohl aber C. Gröpl, *Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020*, S. 20.

für die Abmilderung einer gänzlich anderen Notsituation zu nutzen, bei der eine erweiterte Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG von vornherein nicht möglich gewesen wäre. Die Coronapandemie hatte vielmehr massive Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik, wodurch auch die Energiewirtschaft im Allgemeinen und das private Engagement in die Klimatransformation im Besonderen erheblich betroffen waren. Dass mit der Zuweisung der finanziellen Mittel zugleich einer anderen Krise – der Klimakrise – entgegengewirkt wird, schadet insofern nicht. Hier unterscheidet sich die Pandemie in ihren Auswirkungen insofern signifikant von anderen, in ihren Auswirkungen sowohl zeitlich als auch regional stark begrenzten Notsituationen. Ähnlich wie bei der Finanzkrise, der von staatlicher Seite teilweise mit rein konsumtiven Ausgaben in völlig anderen Wirtschaftsbereichen wie der Automobilwirtschaft (!) begegnet wurde („Abwrackprämie“), wird man die gesamtgesellschaftlichen Verwerfungen, die praktisch keinen Wirtschaftsbereich verschont haben, in einer solchen Konstellation nicht umfassend zu „mittelbaren“ Folgen erklären können. Was, wenn nicht diese enormen allgemeinen wirtschaftlichen Konsequenzen, sollten andernfalls überhaupt als „unmittelbar“ angesehen werden?

27. Dieser Einschätzung steht daher auch nicht entgegen, dass die zugeführten Mittel kassenwirksam möglicherweise erst zu einem Zeitpunkt ausgezahlt werden, in dem einer erweiterte Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG nicht mehr möglich wäre. Auch insoweit sind die Besonderheiten und insbesondere die Dauer und Auswirkungen der jeweiligen Notsituation in die Auslegung der Grenzen des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG zu berücksichtigen. Daraus kann sich etwa im Falle eher kürzerer und regional begrenzter Notsituationen ergeben, dass tatsächlich ein enger auch zeitlicher Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Auszahlung der finanziellen Mittel besteht bzw. von Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG gefordert werden muss. Das dürfte etwa im Fall von Überschwemmungen oder Sturmkatastrophen der Fall sein, die in ihren Folgen sowohl zeitlich als auch regional stark begrenzt sind. Notlageninduzierte und kreditfinanzierte Maßnahmen sind in solchen Fällen dann nur solche, die „direkt und zeitnah“¹⁵ ergriffen werden. Was in einer solchen begrenzten Notsituation kreditfinanziert werden kann, versteht sich überwiegend von selbst – dass anlässlich einer solchen Notsituation die Zuführung erheblicher Mittel an der Energie- und Klimafonds als „mittelbar“ und damit unzulässig angesehen werden müsste, dürfte von keiner Seite ernsthaft bestritten werden.

28. Das ist hingegen bei der (weltweiten) Coronapandemie, die bereits knapp zwei Jahre andauert und deren Ende weiterhin nicht konkret absehbar ist – es dürfte aufgrund der Omikron-Variante erneut in weitere Ferne gerückt sein –, nicht der Fall. Diese Notsituation ist sowohl in

¹⁵ C. Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, S. 20.



ihren zeitlichen als auch in ihren finanziellen und territorialen Dimensionen besonders und wirkt sich daher auch besonders nachhaltig (negativ) auf die wirtschaftliche Entwicklung im gesamten Bundesgebiet (und darüber hinaus) aus.¹⁶ In einer solchen Situation aber sind zur Überwindung der erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und Unsicherheiten unbestritten längerfristige und nachhaltige finanzielle Unterstützungen von staatlicher Seite notwendig, um das erschütterte Vertrauen der MarktteilnehmerInnen im gesamten Bundesgebiet wieder zu stärken und ihre Investitionstätigkeit anzuregen. Bei der Ermittlung der zulässigen „unmittelbaren“ krisenbedingten Ausgaben und ihrer Höhe kommt insofern auch die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Bundes zum Tragen, die in dieser Form bei den einzelnen Bundesländern nicht besteht und die eine Begrenzung der finanzierbaren Maßnahmen auf zeitlich eng mit der Pandemie verknüpfte Auswirkungen schon aus teleologischen Gründen nicht sinnvoll erscheinen lässt. Auch Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG ist insofern daran gelegen, die jeweilige Notsituation umfassend und endgültig zu überwinden, schon um neuerliche und möglicherweise sehr viel teurere wirtschaftliche Einbrüche auszuschließen.

29. Diese weiterhin angespannte und volatile gesamtwirtschaftliche Situation aufgrund der Coronapandemie hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung denn auch in seinem letzten Jahresgutachten explizit betont und insoweit festgehalten, dass die weitere wirtschaftliche Entwicklung bedeutenden Risiken unterliegt, die gerade im nicht präzise vorherzusagenden weiteren Verlauf der Pandemie ihre Ursache finden.¹⁷ Die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums setzt danach „die langfristige Stärkung des Produktionspotenzials voraus. Dies hängt insbesondere von den Forschungs- und Entwicklungsausgaben sowie den privaten und öffentlichen Investitionen ab.“¹⁸ Schon seinem „Krisengutachten“ aus dem Jahr 2020 hatte der Sachverständigenrat betont, dass die erforderliche Konjunkturstützung den Strukturwandel unterstützen muss und zur Förderung dazu notwendiger insbesondere privater Investitionen die Erwartungsstabilisierung eine besondere Rolle spielt: „Die fiskalischen Impulse werden nur dann ihre volle realwirtschaftliche Wirkung entfalten, wenn nicht in absehbarer Zeit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen drohen, die zu Konsum- oder Investitionszurückhaltung führen.“¹⁹

¹⁶ *Lars P. Feld/V. Grimm/M. Schnitzer/A. Truger/V. Wieland*, So kann sich die Wirtschaft erholen, SZ vom 22. Mai 2020: „Die Pandemie hat praktisch alle Länder erfasst und dürfte mit einem weltweiten Rückgang der Wirtschaftsleistung einhergehen.“

¹⁷ *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 1, Rn. 2.

¹⁸ *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 3, Rn. 8.

¹⁹ *Lars P. Feld/V. Grimm/M. Schnitzer/A. Truger/V. Wieland*, So kann sich die Wirtschaft erholen, SZ vom 22. Mai 2020.

30. Der Bundesregierung bzw. dem Haushaltsgesetzgeber geht es mit der Zuführung der Finanzmittel an den Energie- und Klimafonds gerade darum, solche öffentlichen und privaten Investitionen zu ermöglichen und in einem weiterhin volatilen ökonomischen Umfeld zu verstetigen und so Erwartungshaltungen zu stabilisieren und die erheblichen („unmittelbaren“) ökonomischen Folgen der Coronapandemie zu überwinden bzw. abzumildern. Wenn aber eine Notsituation solche gesamtwirtschaftlich langfristigen Folgen hat, muss es dem Haushaltsgesetzgeber auch möglich sein, unter Berufung auf Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG längerfristige Finanzierungsoptionen anzubieten, die in ihrem zeitlichen Horizont über die eigentliche Notsituation im engeren Sinne hinausgehen, da die erforderliche Erwartungssicherheit für Investitionen anders nicht garantiert werden kann. Das gilt erst recht, wenn – was auch der Sachverständigenrat betont – das eigentliche Ende der Notsituation (hier der Pandemie) keineswegs sicher ist. Es handelt sich insoweit um eine gerade für die Überwindung der Folgen der Coronapandemie spezifische und besonders gut passende Maßnahme, der über die Zuführung der finanziellen Mittel in ein außerhalb des gewöhnlichen Haushalts angesiedeltes und verstetigtes Sondervermögen – hier dem Energie- und Klimafonds – eine besondere Glaubwürdigkeit verliehen werden kann, da für eine erfolgreiche Transformation und damit einhergehende wirtschaftliche Erholung geeignete langfristige Rahmenbedingungen essentiell sind.²⁰ Das gilt nach Ansicht des Sachverständigenrates ausdrücklich für die Sicherstellung der notwendigen privaten Investitionen, die die Bundesregierung mit der Zuführung gerade ermöglichen will: „Für die Investitionen des Privatsektors werden wachstumsfreundliche und verlässliche Rahmenbedingungen zentral sein.“²¹ Es ist gerade diese Verlässlichkeit und Verstetigung, die mit der Zuführung an den Energie- und Klimafonds erzielt wird.

31. Auch in der Höhe sind die Zuweisungen vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden. Zwar lässt sich eine konkrete verfassungsrechtliche Grenze nicht angeben, bis zu der eine Krisenfinanzierung möglich ist; entscheidend ist – wie dargelegt – das Erfordernis der Krisenkonnexität. Wenn eine solche besteht (wie soeben festgestellt) muss aber gleichwohl nachvollziehbar dargelegt werden, dass und warum die vorgesehene Höhe der veranschlagten Mittel für den Krisenbeseitigungszweck erforderlich ist, zu diesem jedenfalls nicht völlig außer Verhältnis steht.²² Das ist hier der Fall. Allein der Verlust an realem Produktionspotenzial liegt im Vergleich zu Vorkrisenschätzungen bei rund 1,3%, was bei einem Multiplikator von 1 schon für sich einen

²⁰ *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 6, Rn. 15.

²¹ *Sachverständigenrat*, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022, S. 8, Rn. 21.

²² Vgl. auch *M. Heintzen*, in: I. v. Münch/P. Kunig, Grundgesetz, Band 2, 7. Auflage 2021, Art. 109, Rn. 44: „Die Außergewöhnlichkeit der Lage ist zugleich Maßstab für die Höhe der zu ihrer Bewältigung aufzuwendenden Mittel.“



jährlichen Finanzbedarf in Höhe von rund 46 Milliarden Euro begründet. Vergleicht man die Herbstprojektion 2019 mit derjenigen von 2021 liegt der kumulierte Investitionsrückstand zudem bei rund 74 Milliarden Euro. Insofern erweisen sich die für mehrere Jahre vorgesehenen 60 Milliarden Euro zumindest nicht als völlig außer Verhältnis zu den prognostizierten Krisenfolgen, denen begegnet werden soll.

32. Der Feststellung einer hinreichenden Krisenkonnexität und einer insgesamt mit Art. 115 Abs. 2 GG vereinbaren Ausgestaltung der finanziellen Zuführung steht auch das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27.11.2021 (P.St. 2783, P.St. 2827) nicht entgegen, dessen Ausführungen zu Art. 141 Abs. 4 HV ohnehin nur bedingt auf die Auslegung des Art. 115 Abs. 2 GG durchschlagen, was sich – abgesehen vom unterschiedlichen Normgeber – schon aus der bereits erwähnten besonderen gesamtwirtschaftlichen Verantwortung des Bundes ergibt, die in der Finanzverfassung des Grundgesetzes an verschiedenen Stellen zum Ausdruck kommt.

33. Der hessische Staatsgerichtshof betont insoweit zunächst und zutreffend immer wieder den weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, der dem Haushaltsgesetzgeber sowohl bei der Feststellung einer Notsituation als auch der für deren Überwindung erforderlichen Kreditaufnahme zukommt.²³ Zwar verlangt der Hessische Staatsgerichtshof, dass sich die vom Haushaltsgesetzgeber beschlossene notlageninduzierte Neuverschuldung als geeignet, erforderlich und angemessen zur Überwindung der Notlage darstellt. Ob dies der Fall ist, obliegt allerdings lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle.²⁴ Anders als der hessische Haushaltsgesetzgeber ist der Bundeshaushaltsgesetzgeber den sich daraus ergebenden Darlegungs- und Begründungsanforderungen jedoch gerecht geworden (unabhängig davon, ob diese Maßstäbe bei Art. 115 Abs. 2 GG überhaupt anzulegen sind). Die vorgelegte Begründung zum Zweiten Nachtrag zum Bundshaushalt 2021 legt ausführlich die Krisenkonnexität (den Veranlassungszusammenhang) der Zuführung dar und betont insbesondere das Ziel, eine langfristige Planungssicherheit für private Investitionen sicherzustellen, die aufgrund der pandemiebedingten ökonomischen Unsicherheiten massiv beeinträchtigt ist. Dass diese Begründung angesichts der herabgesetzten Anforderungen, die in diesem Fall an die Krisenkonnexität zu stellen sind, nachvollziehbar und vertretbar ist, wurde oben bereits dargelegt.

34. Aus der vorgelegten Begründung ergibt sich auch in hinreichender Form, warum nicht anstelle der Kreditfinanzierung auf bereits bestehende Rücklagen zurückgegriffen wird.²⁵ Das ergibt sich insbesondere daraus, dass solche allgemeinen Rücklagen gerade in einer volatilen

²³ Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27.11.2021 (P.St. 2783, P.St. 2827), Rn. 239 ff.

²⁴ Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27.11.2021 (P.St. 2783, P.St. 2827), Rn. 253.

²⁵ Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27.11.2021 (P.St. 2783, P.St. 2827), Rn. 288 f.



ökonomischen Situation eine wichtige allgemeine stabilisierende Wirkung entfalten und die notwendige Flexibilität sichern. Sollten in naher Zukunft weitere finanzielle Engpässe auftreten, müsste mangels bestehender Rücklagen andernfalls unter Umständen auf den Energie- und Klimafonds zurückgegriffen werden, wodurch die angestrebte Planungssicherheit für private Investitionen nicht erreicht werden könnte. Ohnehin ist vor diesem Hintergrund fraglich, inwieweit sich der Regelung des Art. 115 Abs. 2 GG das Erfordernis entnehmen lässt, in einer Notsituation pauschal auf sämtliche bestehenden (und verfassungsrechtlich zulässig errichteten) finanziellen Rücklagen zurückzugreifen, bevor eine erweiterte Kreditaufnahme für besondere Aufgaben in Betracht gezogen wird.

2. Verfassungsmäßigkeit der rückwirkenden Neuregelung der Erfassung der Nettokreditaufnahme der Sondervermögen im Rahmen der Schuldenregel

35. Das Grundgesetz enthält keine explizite Regelung wie die Nettokreditaufnahme für die Zuführung von Finanzmitteln an Sondervermögen zu verbuchen ist. Insofern ist der Gesetzgeber aufgetragen für entsprechende Vorgänge eine angemessene Regelung zu finden, die mit dem verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist und den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit entspricht.

36. Nach der bisherigen Regelung gleicht ein Überschuss eines Sondervermögens aus der Zuweisung vom Kernhaushalt die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts aus. Erst die Mittelabflüsse aus den befüllten Sondervermögen werden als strukturelle Ausgaben wirksam. Diese Regelung erweist sich (unstrittig) als verfassungskonform. Sie führt allerdings dazu, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellungen Schätzungen im Hinblick auf die zu erwartenden Überschüsse und Defizite vorzunehmen sind, die zwangsläufig mit gewissen Unsicherheiten verbunden sind.

37. Nach der Neuregelung sollen werden kreditfinanzierte Mittelzuflüsse unmittelbar mit dem Abfluss aus dem Kernhaushalt von der Schuldenregel erfasst. Auch eine solche Regelung ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben (unstrittig) vereinbar. Da entsprechende Schätzungen danach nicht mehr notwendig sind, dürfte sie den genannten Haushaltsgrundsätzen sogar noch etwas besser entsprechen.

38. Die Regelung soll allerdings zugleich rückwirkend für das Jahr 2020 erfolgen, ein Jahr indem letztmalig gewisse Defizite bestanden. Eine solche Rückwirkung ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Sie wird in diesem Bereich auch nicht durch etwaige auf subjektiven Rechten beruhende Vertrauenserwägungen eingeschränkt. Dass dadurch der Kreditaufnahmespielraum im Jahr 2021 einmalig erhöht wird, steht dem daher ebenfalls nicht entgegen, solange sichergestellt ist, dass weiterhin alle relevanten Kreditfinanzierungen der Vergangenheit durch die



Regelungen der Schuldenbremse adäquat erfasst und insbesondere Tilgungsplan und Kontrollkonto entsprechend angepasst werden. Das ist hier der Fall.

39. Darüber hinaus wird dadurch eine einheitliche haushalterische Behandlung der gesamten Coronakredite (auch im Hinblick auf die Tilgungsfristen) erreicht, was die Haushaltsklarheit schärft und als zusätzlicher sachlicher Grund angeführt werden kann, der die rückwirkende Regelung trägt.

Prof. Dr. Alexander Thiele